

第1回特別自治市構想等大都市制度に関する研究会 議事録

日 時：令和3年6月14日（月）17:00～18:45

場 所：神奈川県庁新庁舎 議会第8会議室

出席者：碓井光明【座長】、牛山久仁彦【座長代理】、伊集守直、板垣勝彦、関口智、谷口尚子（敬称略、順不同）

内 容：

- 1 開会
- 2 委員紹介
- 3 知事あいさつ

神奈川県知事の黒岩祐治です。大変お忙しい中、コロナ禍にも関わらず、わざわざお越しいただき誠にありがとうございます。「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」委員への就任いただきましたこと、ご快諾いただきましたこと重ねて感謝申し上げたいと思います。

本研究会は、神奈川の地方自治に関する議論を、これまで以上に深めていくため、行政学、財政学、租税学などの分野において、深い見識をお持ちの方からご意見をいただけるよう、設置したものであります。素晴らしいメンバーにお集まりいただいたこと本当に嬉しく思っているところであります。

ご案内のとおり、本県は、域内に全国最多の3つの指定都市が所在しておりまして、指定都市市民の人口が、県全体の約65%にも上っています。

これまで、指定都市と本県は、現行制度のもとで、良好な関係を築き、様々な政策に協調・連携しながら取り組んでまいりました。

例えば、2年前に開催いたしましたラグビーワールドカップ、これは横浜市と神奈川県が共同で開催することによって、大変大きな成果を上げたということでありました。

また、昨年来のコロナ禍におきまして、医療提供体制「神奈川モデル」を構築しまして、指定都市をはじめ県内市町村と連携して、県民のいのちを守るべく全力を尽くしているところであります。

そうした中、指定都市市長会は、県内の3政令都市も参加する「多様な大都市制度実現プロジェクト」において、特別自治市構想の法制化に向けて、制度設計の検討を進めておりまして、この5月には、その「中間報告」がなされたところであります。今後は、更なる論点整理や、立法化に向けた素案づくりを進めると聞いております。

この特別自治市構想については、県議会の関心も高く、本年2月の代表質問に対し、私からは、県の「総合調整機能」や「財源の再分配機能」に影響が出ることにより、指定都市市域の内外を問わず、行政サービスを低下させる懸念がある、県民の目線からすれば、構想そのものにメリットがあるとは思えない、こういった旨の

答弁をいたしました。

今後、少子高齢化の急激な進展などによりまして、人口や税収が減少し、自治体の経営資源に制約を受けていくことが見込まれる中であっては、より効率的・効果的な行政運営に向けて、市町村とますます協調・連携しながら施策を進めていくことが重要と考えております。

私としましては、この構想につきまして、皆様に専門的な観点からご意見を伺うとともに、住民目線から、より良い行政運営のあり方や、広域自治体と基礎自治体の役割分担といった議論を、一層深めていけることを期待をしています。皆様方におかれましては、ぜひ、忌憚のないご意見をお願いいたします。どうぞよろしくお願い申し上げます。

ありがとうございました。

4 座長の選任、会議の運営について

委員の互選により、碓井委員が座長に就任。また、座長の指名により牛山委員が座長代理に就任。

会議の運営について、資料2により事務局が説明。事務局の提案により、第1回は公開で行うことに決定。

5 特別自治市構想等に関する事務局説明

資料3から資料8に基づき事務局より説明。

6 意見交換

(碓井座長)

それでは、ただいまご説明いただきました、特別自治市構想等につきまして、委員の皆様からご意見をいただきたいと思っております。

本日は初回でございますので、皆様のご専門の紹介や自己紹介も兼ねまして、特別自治市についてのご所見・ご感想を伺えればと思っております。なお、資料8につきましては、特に今なければ、また後でとしたいと思っております。

今日はあいうえお順に席が設定されておりますので、伊集委員からどうぞ。

(伊集委員)

まず、大づかみのところから申し上げますと、特別自治市構想というのはかなりさかのぼる。もう10何年になるかと承知しています。私自身は2010年に、横浜市の特別自治市構想を準備する委員会に、行政学の先生方や財政学が専門の方が集まる中で、参加させていただいておりました。

そのあと委員会自体が色々変更する中で、横浜特別自治市大綱が作られましたけれども、その頃の議論を引き継いでいるものもあるし、また新たに出てきているものもある中で、また改めてこの大綱の中身を、用意していただいた資料など

を確認しながら議論させていただければと思っています。論点を検討するうえで、私はその当時から気になっているのは、横浜市において、特別自治市構想をやりたいという発想はどこから来ているのかというのが、その当時も何度か質問するのだけれど、十分に理解できなかつたというところがあります。

色々と二重行政などの課題が指摘されている中で、それを解決するための手段の一つとして特別自治市構想がある、あるいは他の可能性のものと比較して、どちらがいいのかという議論もあると思いますし、一方で特別自治市構想をどういう目的で誰が進めたいのか、例えばそれを横浜市民が望んでいるのか、あるいはそもそも市長の公約で出てきたのか、リーダーシップによるものなのか、議論がなぜ出てきたのかよく見えない。目的というか狙いというのを改めて検討させていただければと考えているところです。

それから、関口先生もそうですけれども、財政の方が専門になるので、やはり今の現在の指定都市は権限がある一方で、財源が足りないというのはそのとおりのので、先ほど県からは、県と市の間での税源配分の問題というよりは、むしろ国からしっかり税源を移譲してもらおうような形で考えるべきという論点が出ていました。ただこれまでの、特に分権改革以降の日本の地方自治体の税源移譲や税財源の状況を見ると、必要なものを国から移譲してもらおうという形で税・権限について議論するのは、なかなか現実には成り立たないところもあるので、県と市の役割を主張するための材料をどうするのか、あるいはその中でも指定都市のような権限の多いところでの税源のあり方というのは、また新たな切り口で議論する必要があると考えております。

まとめきれっていませんが、そのようなところで議論させていただければと思います。

(確井委員)

どうもありがとうございました。ただいまの伊集委員のご発言で、大変なるほどと思いましたが、この構想を一体、誰が本当に進めたいと思っているのか、これはひょっとしてこの私共の研究会の今後の大きな柱となるのではないかと思います。私からの感想です。では、板垣委員お願いします。

(板垣委員)

板垣です。どうぞよろしく申し上げます。私の専門は行政法学でして、確井先生と半分くらい専門が重なっているところもあり、確井先生がいらっしゃる中、私が何か新しく付け加えることもないと思っておりますけれども、どうぞよろしくお願い致します。

いくつかこの特別自治市構想について感じたことを述べたいと思います。まず、この数年来、何度も実現が試みられては頓挫している、いわゆる大阪の都構想との比較についてです。今回の資料の中でも言及されていますけれども、そもそも

都構想というのは、大阪市を解体して複数の特別区に再編しようという考え方でして、かつて昭和 18 年に東京都制が作られたときに、東京府と東京市を一体化して、東京市の区域を特別区に改編したというのと発想としては同じです。大阪の都構想は、今まで市がやっていた上澄みの部分の権限、例えば東京ですと水道や廃棄物処理に関係する部分を、大都市の特性から都に一元化して、今まで市でやっていたそれ以外の事務を複数の特別区の権限へと分割しようという話でした。一番不利益を受けるのは大阪市民ということになるため、それでもよいのかということで、大阪市民の住民投票が必要となり、それで否決されたということです。ですが、今回出てきている特別自治市構想というのは全くベクトルが逆で、市が得をする、もっと言ってしまえば市だけが得をする、具体的には横浜市ですが、特別自治市となった市だけが得をするという構想で、私も衝撃を受けたところがあります。

すなわち、横浜市の区域内における県税の分を横浜市が全部取っていく、横浜市の中にある県の施設も横浜市が取っていく、そして警察についても横浜市で区域内に分けるということになってまいりますと、「神奈川県の中に横浜市が存在する」ということの意味が完全に名目だけのものになります。そのときに「神奈川県横浜市」が維持されるのか、それとも神奈川県に属しない横浜市というものが出現するのか、特別自治市構想からは今一つ明らかになってきませんが、仮に前者であるとしても、一番わかりやすい表現を使うなら、「横浜県構想」と呼んでしまうのがいいんじゃないかと思います。神奈川県の中に横浜市というのが存続する意味というのが果たしてあるのか、よく分からなくなってくる場所に衝撃を受けました。

次に話を移しますと、指定都市の圏域内においては、二級河川の管理や警察のように、資料の 3 の 3～4 枚目では 42 の事務を抜き出していたわけですが、逆に言うと 42 しか、横浜市内における県の事務は残っていないということです。そうすると、2つの考え方の方向性が出てきます。1つは、もうこれだけしか県の事務は残っていないのだから、何も無理をして特別自治市にしなくてもいいのではないかという考え方です。もう1つは、それでもやっぱり横浜市としては特別自治市にしたいのかなという考え方です。こうしたことを考えるほどに、先ほど伊集先生がおっしゃった、誰がこの話を推進しているのだろう、誰が旗を振っているのだろうという疑問に行きつくところです。

神奈川県の中に横浜市があるということの、県民全体からみた意義について考えますと、やはり一番大きいのは財政の分配機能ではないかと思います。神奈川県内には多くの市町村が存在します。特に、3つも政令指定都市があるのは全国で神奈川県だけです。けれども、その中には、人口とか財政規模においては、決して豊かではない清川村、愛川町、真鶴町、山北町といった市町村も含まれるわ

けです。そういうところに、横浜市とか川崎市という大都会で徴収した税金を分配している。いわば、再分配の役割を神奈川県が果たしているわけです。これは横浜市民からしてみると、受益と負担の公平性が保たれていないというか、自分たちが納めている分よりも住民サービスの方が相対的に少ないのではないかと、不満が潜在的に出てきてもおかしくはないところです。実際に国レベルでは、都会から徴収されている税金が北海道、東北、九州などの地方に配分されているわけで、ただいま述べた神奈川県内のケースと同じ関係にあるわけですがけれども、その意味からすると、確かに横浜市民の間からは税金をとりすぎなのではないかという不満が出てきてもおかしくはないと思いました。

ただし、もしも特別自治市構想というものが法律で実現したときに、最後はどうやって決めるのかという論点があります。都構想の時は、一番損をするのは大阪市民だからということもあり、大阪市の住民投票が必要だということになったわけですから、特別自治市構想の場合、一番損をするのは神奈川県民なので、横浜市民の投票も必要になるでしょうが、それに加えて、神奈川県民の県民投票で賛成が得られないと最終的には実現しないのではないかと思います。むしろ、政治的には、住民投票を認めるような法律ができて、住民投票の実施までいくこと自体がまずいのかもしれません。しかし、横浜市が独立して、「横浜県」を作るという構想が神奈川県民の投票で可決されるということはほぼ可能性としてはあり得ないと思います。これは完全に私の所感ですが。

最後に、憲法の話です。地制調の議論で、この場合の住民投票は、憲法 95 条で要求される住民投票になるのではないかという話がありました。しかし、個人的には、憲法 95 条とは関係のない議論であると思いました。憲法 95 条の住民投票は、戦後の一時期の、広島や長崎の平和都市建設法であるとか、旧軍港である横須賀市などで作られて以来、もう 50 年以上使われていない制度です。これは、政府解釈によって、地方公共団体の住民であるとか地方公共団体の機関に特別の義務を課す場合にだけ住民投票が必要になるという運用が続けられているためです。この政府解釈を前提にすれば、憲法 95 条は適用されず、しかし、それとは別の意味で住民投票が必要になると思います。

もう一つ、憲法の議論としては、いわゆる二層制保障との関係が出てくるかと思えます。これは、日本の国土は都道府県と市町村という二つの層のいずれかに帰属することが保障されていなければいけないという原則です。東京都の特別区だけ例外ですがけれども、先ほど申し上げたように、特別区については、潜在的に「東京市」が存在するという理解に基づき、二層制のようなものが保障されているという話になります。しかし、特別自治市構想が成立して、横浜市が神奈川県から外れることになれば、二層制保障が外れるという事態が出現します。普通は、二層制保障は道州制との関連で話題になります。道州制というのは、県を廃止し

て、市町村の上に道州だけを置くという構想だからです。ただし、二層制が憲法上保障されている原則であるとみるのか、二層制は保障されておらず、市町村だけあれば地方自治の保障としてはそれでよいとみるのかについて、定まった見解はありません。これはほとんど結論を先取りするような議論になってしまって、あまり生産的な議論ではないと思います。

(碓井委員)

どうもありがとうございます。横浜市という言葉が大変印象的でした。それでは牛山委員お願いします。

(牛山委員)

改めまして、明治大学の牛山でございます。よろしくお願ひいたします。私は行政学という分野の研究者でありまして、とりわけ地方自治論という形で大学でも講義をしております。個人的には、ちょうど 90 年代分権改革と言いますか、2000 年の分権一括法の時期にいわゆる若い頃を過ごして、地方分権改革の空気を吸いながら研究者となってきたものですから、ここに来て色々な大阪都構想もそうですが、特別自治市構想など大きな改革の話が出ては消え、というような状況の中で、これをどう見るかというようなことであります。

今、伊集先生と板垣先生のお話を伺ってなるほど色々思いながら、大都市のあり方については、私は相模原市の合併とか政令市の区割りという仕事に関わっていきまして、相模原市がまさに政令指定都市になるという、どんな都市になるのかということをご構想してきた経過がございます。そのときにはもちろん特別自治市という議論は全くなかったわけで、これから県との関係も含めてどう考えるかということをご指摘しておりました。そのときにも、やっぱり一番大きな問題意識として持っていたことは、合併もしたし政令指定都市にもなるということで、住民から行政が遠くなったり、住民の意思に基づいて行政が運営されなくなることが非常に問題であろうと。それを解消していかなければならないということで、行政区への権限移譲と言ったら大げさかもしれませんが、区役所への職員の配置とか権限を制度的に区長に下ろせるのかや、あとは区民会議というものを設けたり、もちろんそこには政令指定都市ですので、行政という限界もありながら進めてきたところではあります。

そういう観点から見た時に、先ほど板垣先生もおっしゃられたように、やはり横浜市を作るという構想だと思うのです。全ての政令指定都市がこれに乗るかとは別として、最大で 67 の都道府県になるという可能性があるわけですね。そうしたときに先ほどの二層制と一層制という問題がありましたが、一方で 47 の都道府県には分権化された市町村があって、一層制のところには、まさに一人の市長と住民しかいないというようなことでもいいのか、ましてや 400 万近い人口を抱える横浜市は果たしてそれでいいのか。私は地方自治というのは、行政サービスが住

民に行き届くようにやるものであるのは当然ですけれども、ある意味分権的な体制によって民主的な住民の意思を反映させるということが大きなポイントだと思っています。権力の分立という意味でもあるので。民主主義的な住民の参画や住民ニーズへの応答が非常に弱くなるだろうと。政令市になる、合併するときにもそういう視野に入れながらやってきたわけで、先ほどご説明のあった横浜市の対応というのは、言ってみればそういった、既に川崎市でも相模原市でも横浜市でも行っている程度の住民の参画が似たような対応になってしまうのではないかと。権力分立の観点から言っても問題があるのではないかとということ、その点は本当に懸念されるところであります。

あとは財政の面でも、初歩的な側面でもお話を伺いながら思ったところでは、横浜市民にとっての今度の改革構想のメリットデメリットというのは当然あると思います。それは基礎的自治体を大事にする観点からも当然していいと思うのですが、一方でお話があったように、県民として神奈川県全域の状況を踏まえてどうするかということ、さらに言うと非常に大卒な話になりますけれども、国家としてどういった地方自治制度を作っていくのがいいのかという観点から議論しなければならないとあって、そういった意味で言うと、指定都市が言っている特別自治市構想というのはそういった議論に耐えうるものなのかどうか、よく考えていきたいと思っています。

(確井委員)

どうもありがとうございました。

改めまして、確井と申します。私の研究の始まりは、所得課税、所得税、法人税といった租税法から入りまして、途中から地方税、それから地方財政に手を伸ばし、その次が国家財政についての財政法、さらに少し前から行政法学をやっております。あなたの専門は何ですかと聞かれたら、どう答えてよいかわからない状況です。

この機会に皆様から色々教えていただければと存じます。どうぞよろしく願いします。それでは関口委員お願いします。

(関口委員)

立教大学の関口と申します。伊集委員と同じ財政学の専門です。

今回の話に関しては、財政学の中でいう、事務配分と税源配分の対応関係のところ色々議論されているかと思えます。本日の話の中で感じたことの一つ目は、事務配分に関してです。どのようにどこが事務をしていくのかということ、どう考えているのか。

2つ目は、税源配分です。神奈川県の中での税源が偏在しているわけですが、偏在している神奈川県の中でも特に税収が多いと思われる指定都市のところだけ切り離して、いろいろ考えるということだとすれば、他の切り離された都市の状

況というのをどの程度加味して議論が進められているのか。あるいは特に加味していないでこれらの議論をしているのか。私は今まで特別自治市構想にあまり関心をもって、焦点を当てて見てきたわけではありませんが、税源の配分の偏在から見て、税源が集中しているところを独立させていくという発想だとすると、周りの都市、町村部への影響はどういった想定になられているのかなど。

3つ目が、事務配分と税源配分にずれがあった時に、なんらかのかたちで財政調整するという発想が出てくるわけです。垂直的な補完というものをどのようにとらえているのか。県との関係ということになるかもしれませんが、県が今まで取り扱っている垂直的な補完という機能を今回のこういった指定都市を特別自治市というかたちにすることによって、どのように変化するというふうに捉えて、議論されているのか。

最後に、私は地方のレベルでの政府の役割として、再分配的なサービスを提供する役割というのが、拡大してきていると思っているのですけれども、そういった地方のレベルでの再分配的な役割を地方がある程度果たしていくということであれば、ある程度の財源を持ちながら、なおかつ財政調整を行うようなことも大事になってくると思っています。特にこの議論では、県のレベルでの調整に重要性があると思うのですが、国のレベルでも調整していることを考えると、多層的に調整をできる役割や機能というのが、今後より一層重要になると思います。その点で、垂直的な総合調整、広域的な調整機能について、この特別自治市の構想の中でどこまで考えられているのかと、この点も気になりました。

(碓井委員)

どうもありがとうございました。

それでは谷口委員ですが、地方制度調査会も委員としてご一緒させていただきました。よろしくお願いします。

(谷口委員)

よろしくお願いします。私の専門は政治学でございます。政治学の中でも一般有権者を対象にして定量分析を行う研究をしております。政治意識、政治行動が専攻なので、こういった地方分権、行政、法律の議論をする中では、市民目線、人々の一般的な考え方などに関する意見が求められると考えております。

私の所属先であるシステムデザイン・マネジメント研究科は、ありとあらゆるシステムをみんなで考えて運営していくという広い考えを持っており、いろんな専門知を合わせて課題の解決を行うことを目指しています。

私が本研究のテーマに関し、勉強させていただいたところでは、個別最適と全体最適の齟齬の典型的な例であろうと思います。財政的な面で言いますと、今、自分たちが得ている財源をできれば自分たちの地域で使いたいという横浜市の個別的な要求と、それを全体的調整のために使いたいという県の全体最適の視点。

財政面だけでみると、合意形成には厳しいものがあるなと思っております。もう一層最適化がありまして、それは国のグランドデザインです。先ほど牛山先生も触れられていましたが、問題は横浜市と神奈川県の間にあるだけではなくて、国が日本の地方分権、地方自治制度を将来的にどう設計していくのかということと関わってきます。状態が良い自治体が独立性を強めるというあり方を推進していくことが、本当に国として目指す方向なのか。あるいは、そういった体力のある自治体が周りを助けていく、支援していく体制が求められるのか。私はいつも、国の方向性はどっちなのだろうと考えてしまいます。

今までの地方制度調査会等の議論を見てみると、広域自治体による垂直補完という言葉が出てきます。これは長い目でみると、人口減少と高齢化で体力を失っていく基礎自治体が多い中、自分の体力で生きていける基礎自治体もあるけれど、そうでない基礎自治体の場合は、広域自治体が支援するということかと思えます。神奈川県にあっても体力がある基礎自治体とそうでない基礎自治体があるという場合に、もし体力のある自治体が独立性を強めてしまうと、そうでないところは弱まっていき、そうした自治体への県の支援はより一層大きくなる。これを全国で見ると、国にとっては、さらに支援の負担が大きくなる。そういうことを考えていきますと、本当に望まれていることなのだろうか。

もう一つは、ダイナミクスという視点が必要だと思います。時間的推移として、参考資料の地方制度調査会の西尾先生のご意見にもあるように、そもそも大都市は、周辺地域から人口を吸い上げて今日発展するに至った。これに対して大都市は責任を持つべきであって、独立性を高めるということは、今までの文脈と切り離していく行為ではないか。今後、日本の自治体の多くは体力を失っていくわけです。そこで、助け合いという視点が求められている。

そういう意味で横浜市の提案は、ちょっと前のビジネスモデルみたいです。採算ベースに合うところは活かしていく。そうでないところは捨てる。そのようなビジネスモデルを地方分権、地方自治制度に活用することが、国のデザインとして求められているのか。私も正直定まった意見はないのですが、国全体としても注視していく大きな課題だと思っています。

(碓井委員)

どうもありがとうございます。委員の皆さま、ご所見を述べていただきありがとうございました。

それでは、しばらく自由にご発言いただきたいと思います。幸いにも財政関係がお得意の方がお二人いらっしゃるのですが、財政調整という時に、国が行う地方公共団体に対する財政調整と都道府県が行う都道府県内の市町村に対する財政調整と便宜的に違いがあるものなのでしょうか。

(伊集委員)

制度として財政調整機能をもっているのは、基本的に地方交付税なので、そのような方式に従って再分配する役割は、仕組みとして県が県下の市町村に対して持っているということはありません。

ただ先ほどの議論にもでてきましたが、経済活動が盛んな県内の大都市からより多くの住民税や事業税が入ってくるので、その財源を使って、県が様々な市町村にまたがる県民に対するサービスを行うと、これは再分配効果が働くということがあります。県支出金とは別になりますが、実態としての再分配効果が働くということがあります。

この研究会でぜひ検討すべきだと思っていますが、県は横浜市が独立すると横浜市域の県税がなくなり、県の財政が厳しくなると言っているけれど、横浜市はそんなことはないと言っています。横浜市域で入ってくる県税の収入は多いけれど、横浜市域で使う県の支出も多いので、再分配機能を弱めることにはならないので、皆さんが思っているようなマイナスの効果はないのだと横浜市は試算を行っています。この試算がどういう前提の下、どのような支出と収入の組み合わせで行っているのかわからないが、我々の方でも検討する必要はあるのかと思います。

(関口委員)

財政調整については、先ほどの地方交付税とか、国庫支出金みたいなところで財政調整としての要素が入っているものもあります。また、例えば税制の中に交付金というものがあるって、都道府県から市町村に対し、交付金でならしていくというものもあります。例えば、地方消費税の交付金などもそうだと思いますし、あるいは利子割とか配当割とかあります。それを調整機能と捉えるかどうかは、いろいろ議論はありますが、少なくとも市町村のレベルに配分していくようなシステム自体は持っているので、そういったものを県と市でどう捉えるか。

ただし、県単独でできるかは、難しいところ。いずれにしろ基本的な補助金系のもので調整のしくみはあると思いますし、歳入面での調整というか交付金という形でのならし方もあるのだと思います。

(碓井委員)

税制については最近の改正では、県費負担教職員制度を廃止した関係で指定都市についての個人住民税の割り当てを高くしている。

それから最初に伊集委員からこの構想は誰が進めたいのかという問題提起がありました。これは、谷口委員、どうやったらわかるのですか。本当に横浜市民がそう思っているのか。

(谷口委員)

ステークホルダーのスタート地点は、横浜市の有権者であり、受益と負担のアンバランスといったことは主張可能だと思います。

(板垣委員)

谷口先生に伺いたいのですけれども、先ほど知事がおっしゃっていたとおり横浜市と神奈川県はそんなに関係がこじれているわけではありませんが、例えば名古屋市などは県知事と市長の仲がととてもこじれているじゃないですか。聞いたところでは、神戸市なども特別自治市構想に非常に熱心であると言われていました。そこはなにかご存じでしょうか。

あるいは、大阪市だけは都構想を持ち出すことで別路線にいつてしまったので、あそこはおそらく脱落という形なのだと思いますが、何かご存知のことはありますか。

(谷口委員)

日本では基本的に、国が財政上の強い集権的な力を発揮して、自治体に再分配しているという状況があると思います。戦後の地方政治でも、体力のある都市部の自治体は政治的にも自立性が高まり、国の政権与党とは違う勢力が出てくることがある。それは革新自治体の歴史にも見られたと思うのですけれども、体力が弱い、つまり財政が非常に弱いところは、国あるいは国政与党との関係性を非常に良好にしていないと、地域経営が難しいという根本的な構造があります。一定水準を超えた体力をもつような地域は、中央に依存しなくても自立的に経営できるようになり、そして市民もそれを支持し始める。自分たちはもっと自立して自由になり、政権に依存しなくても良いのだと。環境だったり福祉だったり教育だったり、そういった自分たちの関心がある 이슈を、自分たちは追求できるんだと、市民も説得されていく流れですね。

自治体の財政力は、地方議会と首長の関係にも影響しますね。例えば、財政力の弱いところでは議会の多数派と首長はあまり対立せず、支持し合っている。ところが体力のある自治体では、直接選挙で個性的な首長が選ばれたりして、議会多数派と揉める。このように、日本の中央集権的な財政構造がベースにあって、財政力の違いが地方政治のあり方に影響すると考えられます。大都市を抱えている地域は独自性を増すことができるので、神戸、横浜、愛知、大阪はその例だと思います。ただし、政令市の中でももうちょっと体力が弱いところになると、それほど独自性は高められないと思います。

(碓井委員)

先ほどの牛山委員のご発言で、分権という話が強調されていたかと思うのですが、横浜市をはじめとする構想で指定都市のうち、特に巨大な指定都市においては、基礎自治体と言っているけれども、住民にとっては遠い市だという感覚を持っている人が多いのではないかと思うのですね。そういう点からいくと、牛山委員が言われた、行政区をどういうふうにもっていくかとか、なんとなく特別自治市構想というのはそれなりに意味があるかもしれないけど、足元固めてから議論

をのぞまれたら良いのではないか。私から横浜市にアドバイスするとすればね。

つまり、特別自治市にするから、その関係で分権を少し考えますでは弱くて、そっちをきちんと組んでから、ここまでやったから、特別自治市にしてもらっても良いんじゃないかという、順序がちょっとずれているんじゃないかという気がしますが、牛山委員、私の感覚は間違っていますか。

(牛山委員)

ありがとうございます。

おっしゃるとおりで、基礎的自治体を強くして、住民に身近な自治体に権限をとということ自体は、私は間違っていないと思っているのですね。そのうえで、県との役割分担、広域自治体としての県の機能と基礎的自治体としての機能が問題になる。

その点でいうと、横浜市が自分たちでできるから自分たちがやるんだ、その方が住民サービスになるんだという議論自体はあっても良いのかなと思うのです。今回、横浜の案を読ませていただいて、欠落しているのは、やはり県という自治体をどうするのかという議論がなく、それはやはり神奈川県から横浜が抜けることによって生じる地域の問題点ということですね。

そういう意味で、先ほど板垣先生がおっしゃったような、県民投票をしないということを前提にしていることが非常に不可解で、それを突き詰めていくと、喧嘩して出ていくみたいな、それは県庁に対してだけじゃなくて、県民に対してもそうだと思うのですね。それは今後、首都直下地震とか東海・南海とか大規模な災害が予想されている中、コロナもそうですが、横浜市は広域的な連携と言っていますけれども、横浜の近隣だけですよね。東日本大震災で分かったことは、もう少し離れた例えば内陸部の相模原から支援に入るとか、あるいは災害の範囲によって違うのかもしれないけれども、それこそ小田原の地域から消防が支援に入るとか、そういったことが県という一体性のもとで成し得る。これは法制度のことではありませんけれども、県としての一体感とか連携をどうするのか。谷口先生もおっしゃっていますけれども、やっぱり国家レベルとか県全体とか、その議論というのは、要するに損しないだろうと言っているだけで、そういった連携とか県全体のあり方をどうするのかという議論をもうちょっとしていただいた方が良いし、そのうえで分権的な議論が行われていく。それは県民だけじゃなくて横浜市民にも関わってくることなのではないかと思うのですね。例えば教育の問題をとっても、全部市が引き取ると言っているわけですがけれども、今だったら少し幅広く県立高校を受けられるとかというような点があると思うのですけれども、みんなそれできなくなっちゃうとか、もっと細かく地に足のついた住民生活に必要な議論を組み立ててほしいなという気がします。

(碓井委員)

はい、他にどうぞご自由に、ご発言ありますか。はい、板垣委員。

(板垣委員)

最初に出てきた二重行政のことです。それこそ大阪都構想では「二重行政の解消」ということが散々叫ばれました。この手の地方自治の改革のときは常に出てくるのが、「二重行政は悪い」という議論です。しかし、私は、用語法として「二重行政」という言葉が本当に適切なかどうか、かねてから疑問に思っております。

資料7の2ページ上の部分ですけれども、例えば同じ道路の同じ区域を、市と県が両方とも権限を持っていて、どちらの権限なのか分からないということがあれば、これは二重行政という言葉がふさわしいと思います。この場合、市の職員と県の職員の間で、いずれがその道路の管理をしなければいけないのかといった問題が生じて、権限の帰属をめぐる睨み合いになることが起こるでしょう。あるいはその全く逆で、これは二重行政ではないのですけれども、その道路の区間について誰も管理責任を負わないというような、権限の空白という問題があり得ます。こうした権限の重複とか権限の空白というのは、法制度の基本として絶対に起きてはいけないことになっています。今私が申し上げたように、同じ道路の同じ区域であるとか、同じ河川の同じ区域に権限が重複していたり、あるいは、許認可の事務で産業廃棄物処理業の許可申請を横浜市長だけでなく神奈川県知事にもすることができるよといったような意味での権限の重複というのは、制度設計上、絶対やってはいけないことになっています。そういうことがもし存在するとすれば、それは「二重行政」と呼ぶに相応しいと私は思います。しかし、2ページ上の図でも示されているとおり、私が今述べたような、1つの事項について権限が重複している、まるで昔の封建時代において土地に対する権限が重複して何重にも錯綜しているといったことは、今の日本ではあり得ないことです。

まず、公共施設の「重複型」というのは、市と県の公共施設が重なって存在することが無駄ではないかという議論です。しかし、横浜市の市営住宅のほかに神奈川県の間営住宅があるとか、横浜市の図書館があつて神奈川県の図書館があるとか、横浜市の博物館があつて神奈川県の博物館があるというように、「公の施設」(公共施設)系のものが重なって存在することは、別に構わないと思います。県が提供しているものがあれば市が提供しているものもあるという事態、これは誰も困らないのだから別に良い。私はそのように考えるし、多くの方もそう考えるのではないのでしょうか。むしろ、特別自治市構想が実現して、横浜市内に所在する県立博物館が特別自治市となった「横浜県」に帰属するようなことになると、現在は神奈川県民ならば県民割の安い料金で使用することができても、特別自治市となった横浜市の施設ということになると、横浜市の住民以外の者は高いお金を払わないと利用できないということにもなりかねない、正確に言えば、そのよ

うな運用を行っても地方自治法 244 条 3 項違反ではないということになり、かえって困ると思います。

次に、「重複型」の助成制度については、中小企業の支援とか商店街の振興などを指すわけで、いろいろなところからお金を貰えるわけだから誰も困らないということになりますよね。

先ほど申し上げた法律の権限分配のところで気を遣うのは、真ん中の「分担型」です。つまり河川管理とか、県費負担教職員、医療計画、保育園・幼稚園、職業訓練などは、同じような分野の中で事務・権限が分かれているということで、住民目線でみると分かりづらいというデメリットはあります。しかし、実際のところは、「ここからは県の権限、ここからは市の権限」というように分かれているので、あまり問題はないというのが今までの発想です。先ほど申し上げたとおり、ある部分の河川管理が重複するとか、逆に誰も責任を持たないということがあると困るのですが、今の段階ではそういう事態は生じておりません。「二重行政の弊害」とは言われるのですが、率直に言えば、住民から見て分かりにくいというだけで、実際に市の職員や県の職員の中ではすばっと切り分けができていて、そんなに問題はないのではないかと思います。

一番下の「関与型」二重行政というのは、またちょっと違う話です。都道府県が市の事務処理に関与するということですから、二重行政というのは、ちょっと性質が異なると思います。

だから、一番上の「重複型」で出てくる公共施設の提供というところが、実際上の論点になってきます。市の図書館があれば県の図書館があるのは無駄だからどっちか片方だけにすべきだという提案が、住民からしてみれば支持できる考え方なのか、そうでない考え方なのかというのは、最終的には住民に委ねるべき話です。ただ、お金に余裕があるのであれば、とりわけ大都市というのはだいたいお金に余裕があるわけですから、別に困らないのではないかと考えられます。私からは以上です。

(碓井委員)

はい、どうもありがとうございました。

板垣委員から、二重行政のことを取り上げていただきました。先ほども事務局からご説明もあったのですが、30 次地方制度調査会当時と今とで異なるのは、分担型のところの県費負担教職員というのは、指定都市についてはなくなっています。これは、現時点では、削っておいていただきたいと思います。

それで、図書館とか体育館とかその関係で、私、横浜市民でありますので、同時に神奈川県民であるのですが、すでに神奈川県には武道館がありますから、最近、横浜市に武道館ができましたね。中身が同じかどうかというのは確認ができていませんが、確かに武道館という名称も両方にある。それから、図書館は野毛

地区に横浜市立中央図書館と神奈川県立図書館というのがあります。皆さんご存知かもしれませんが、高知県では、高知県と高知市とが図書館を共同設置していますね。

そういう点からいくと、この二重行政について、住民のためにどうかというときに、それでは一緒に手を組んでやりましょうという方法もあるのだということは確認していく必要がある。

二重行政について、他の委員の方、何かご発言ありましたらお願いします。はい、伊集委員。

(伊集委員)

今、板垣先生からお話あったことも確かにそうだなと感じるところがあり、もともと横浜市の特別自治市構想が進められることに対して疑問を感じるころは多くはない、それが出発点としてあります。

ただ、一方で、今回参加するにあたって、この構想をもし実現しようとしたら、どういったらできるかというのを考えるのも良いかなとも考えています。特に二重行政の問題がまずありますが、これは、やはり広域的に連携・補完する役割が広域自治体であるわけだから、それが必ずしも重複型二重行政にならないという話にはいつもなるのだけれども、例えば図書館を考えたときに、本当に県が関わらないとできないのかどうかというの、神奈川県と横浜市だけではなくて、一般に日本の中でというところも、少し考えてみることもあっても良いのかなと考えているのです。

例として適切か分からないですけども、私はスウェーデンを対象とした研究をしていて、人口規模も違うので一概に比べられないかと思うのですが、スウェーデンでは広域自治体と基礎自治体の権限が明確に分かれているのですよね。基礎自治体は、教育と福祉、広域自治体は医療に特化していて、日本と同じようにストックホルムの県の中に市がありますが、広域自治体と基礎自治体には財政的な関係もなければ、政策的に指示をしたり監督したりするようなこともない。つまり、責任が分離されている。となると、例えば図書館は基礎自治体やるけれども、そこに広域自治体が広域調整をする役割はないので、広域的な連携は基礎自治体同士でやっている。そういうやり方もあるというのを見ると、日本において、県には広域調整の役割がありますと説明されるのですが、それは本当にどの程度のものなのか。市に任せたり、あるいは市同士の連携、広域的な連携と言っても市同士で、横のつながりでできることもあるかもしれない。場合によってはやはり県が調整するというのもある、今は重複型の例を出しましたけれども、二重行政と呼ばれている問題がどういうふうに具体的なレベルであるのかというの、できれば整理させていただきたい、勉強させていただきたいと考えています。

それから、スウェーデンのように明確に役割が分かれていると、住民から見て、

医療は県がやっている、学校教育は市というように、どっちが何をやっているのかが分かりますよね。例えば住民アンケートで税に関する調査をして、増税しても構わないか、減税が良いかといったときに、もちろん減税してほしいという意見が多かったりするのだけれども、中には、市の方は増税しても良いけど県はそのままにしてほしいとかですね、そういうような答えが出てきて、それはつまり、市というのはこういう役割をしているから、ここのサービスを充実してもらったら上げてもらっても良いし、医療の方は今ぐらいというような、サービスとの対応関係で税負担を議論するような、新聞社のアンケートや世論調査とかで出てきたりする。

特に日本では、どういうレベルで何をやっているのか分かりにくいところがあるので、自分たちの負った税負担がどこに使われてどこが自分たちに戻ってきているのかというのが分かりにくいというのがあるのかもしれないと考え、その責任の整理、分担というのは、改めて考える必要があるのかなと感じるところではあります。

(碓井委員)

確かに、スウェーデンと比較してみますと、日本は総論的に役割分担が非常に不明確ですよね。例えば先ほど図書館の例を挙げましたけれども、これは制度的には仕方ないけれども、市町村は日常的な図書館で、県は専門図書館的あるいは研究とか保存のために存在しているが、そういうのは全体の制度の中でも工夫できることで、神奈川県立図書館でも、川崎の図書館は社史とか特色ある収集に努めておられる、そうですね。その点、野毛にある図書館は、一部はそうでもないかもしれませんが、なんとなく特色がない気がしないでもないですね。

そろそろ今日のご意見たくさん承ったのですが、もう一人ぐらい、どうしても今日発言しておかないと次回につながらないというご発言、いらっしやいませんか。遠慮なく。大丈夫ですか。それでは今日は初回ですので、事務局から論点をあげていただきまして、それを中心に皆様から順にご自由にご発言をいただいたわけでございます。大変有益な、今後の議論の礎になるような問題提起のご発言をいただきまして、ありがとうございました。

7 閉会

次回の研究会は7月20日18時からとすることに決定。

以上。